Die Fürsorgeversicherung der selbständigen Handwerker und Gewerbetreibenden.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Dr. der Staatswissenschaften
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

vorgelegt von
Wilhelm Gustav Baumgart
aus Dresden.

Referent: Prof. Dr. Wolff.

Auszug

Dresden 1925.

In der wissenschaftlichen Literatur über die Handwerkerfrage ist nur vereinzelt der sozialen Versicherung für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende Erwähnung getan worden. Erst in den letzten Jahren, in denen die schweren wirtschaftlichen Erschütterungen des Krieges und die Inflation besonders schädigend auf den selbständigen gewerblichen Mittelstand eingewirkt haben, entstand unter Führung des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertages eine Bewegung, die für planmäßigen Ausbau sozialer Versicherungseinrichtungen für das selbständige Handwerk und Gewerbe eintrat. Diese Tatsache gab Veranlassung zu dem Versuch, in vorliegender Arbeit das jetzt in dem Begriff „Fürsorgeversicherung für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende" zusammengefaßte Problem darzustellen.

Der erste Teil der Arbeit befaßt sich mit der Erklärung des Begriffes „Fürsorgeversicherung für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende", der mit dem Ausdruck „Sozialversicherung für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende" gleichzustellen ist unter Berücksichtigung des zurzeit noch rein privaten Charakters der Fürsorgeversicherung. Als Personenkreis umfaßt die Fürsorgeversicherung grundsätzlich alle Angehörigen des selbständigen gewerblichen Mittelstandes; sie erstreckt sich in erster Linie auf die Kranken- und Sterbegeldversicherung. Ihr Ausbau inbezug auf Lebens- und Rentenversicherung ist eingeleitet.

In dem folgenden Teil schließt sich eine Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der Fürsorgeversicherung an. Der Ursprung liegt schon bei den Gilden und Zünften, bei welchen Einrichtungen zur Unterstützung der Meister in Krankheits- und Notfällen vorhanden waren, die sich allmählich zu selbständigen Unterstützungskassen entwickelten und sich zum Teil bis auf die Neuzeit erhalten haben. Die durch Aufhebung der Zunftverfassung eingetretene Lockerung der berufsständischen Organisation führte zu einer starken Zersplitterung des gewerblichen Unterstützungskassenwesens. Zu einer einheitlichen Regelung kam es erst wieder durch die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869. Danach gehört die Schaffung von Unterstützungskassen zu den fakultativen Aufgaben der Innungen und Innungsverbände. Die weitere Entwicklung hat allerdings gezeigt, daß alle diese Kassen infolge ihrer engen örtlichen Begrenzung und ihres meist ganz kleinen Mitgliederkreises die nach dem Vorbild der inzwischen geschaffenen gesetzlichen Sozialversicherung auf sie gesetzten Erwartungen keineswegs erfüllen können.

Nach einer Zusammenfassung der Bestimmungen der gesetzlichen Sozialversicherung inbezug auf die Versicherung selbständig Erwerbstätiger wird die Stellungnahme der Handwerks- und Gewerbekammern zur Frage der Fürsorgeversicherung vorgetragen. Es war eine Selbstverständlichkeit, daß angesichts einer sozialpolitisch besonders positiv eingestellten Tätigkeit der Regierung auch die amtlichen Berufsvertretungen des Handwerks eine ihrer Hauptaufgaben auf dem Gebiete der Fürsorgeversicherung sehen mußten. Die Erörterungen des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertages über diese Fragen begannen bereits im Jahre 1902. Zuerst wurde eine obligatorische Alters- und Invaliditätsversicherung für sämtliche Handwerker für notwendig gehalten. Schließlich richteten sich aber die Forderungen nur auf einen Ausbau der Weiterversicherung und Selbstversicherung im Invalidenversicherungsgesetz, die in den darauffolgenden Jahren von der Regierung teilweise erfüllt wurden. Laut einem Beschluß vom Jahre 1906

wurde die Gründung von Krankenunterstützungs- und Sterbekassen von den einzelnen Handwerkskammern für ihren Kammerbezirk in die Wege geleitet. Aus denselben Gründen wie die alten Unterstützungskassen der Innungen erfüllten aber auch diese Kassen die auf sie gesetzten Erwartungen nur unvollkommen. Im Jahre 1916 gaben die immer stärker fühlbar werdende Notwendigkeit leistungsfähiger Krankenversicherungseinrichtungen einerseits und schlechte Erfahrungen mit den bisherigen Kassen andererseits, sowie die auf eine Erweiterung der gesetzlichen Sozialversicherung durch Einbeziehung der Klein-Handwerker und Gewerbetreibenden in die Zwangsversicherung hinzielenden Bestrebungen Veranlassung zu einer grundsetzlichen Umstellung der Kassen und einem weitgehenden Ausbau ihrer Leistungen. Die kleinen Kammerbezirkskassen wurden zu größeren leistungsfähigeren Kassen zusammengeschlossen und, soweit sie noch fehlten, weitere Kassen gegründet. Außer Krankengeld werden nun auch Zuschüsse zu den Kosten für ärztliche Behandlung, Arznei, Krankenhaus-, Zahnbehandlung, Operation, ferner Sterbegeld, Wochenhilfe und Familienversicherung gewährt. Zur planmäßigen Durchführung dieser Aufgaben wurde im Jahre 1918 der Verband der Krankenkassen für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende ins Leben gerufen. Im Jahre 1920 nahm der inzwischen gegründete Reichsverband des Deutschen Handwerks Leitsätze an, die für die künftige Organisation der Fürsorgeversicherung die Richtung weisen sollten. Danach wurde in der Krankenversicherung die Hauptaufgabe gesehen, die Hinzunahme weiterer Versicherungszweige jedoch ins Auge gefaßt. Die Einbeziehung der Selbständigen in die Ortskrankenkassen ist abgelehnt und die Beibehaltung eigener, unter Mitwirkung der Berufsorganisationen stehender Kassen gefordert worden. Dem selbständigen Handwerk und Gewerbe soll das Recht eingeräumt werden, innerhalb bestimmter Wirtschafts- und Verwaltungsgebiete aus eigener Entschließung heraus die Pflichtversicherung auszusprechen.

Der folgende Abschnitt befaßt sich mit der Organisation der Fürsorgeversicherung, deren Grundlage ein von dem Hamburger Vertreter der Versicherungswissenschaft Prof. Dr. Bruck dem Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertag erstattetes Gutachten bildet. Entsprechend dem auf dem Gebiete der Versicherung maßgebenden Grundsatz der großen Zahl ist für Leistungsfähigkeit einer Krankenkasse ein Gebietsumfang Voraussetzung, der ihr einen ausreichenden Mitgliederkreis sichert; andererseits darf im Interesse der Übersichtlichkeit der Mitgliederkreis in der Krankenversicherung nicht zu groß gezogen werden. Das Gutachten rät deshalb von der Bildung einer sich über das ganze Reichsgebiet erstreckenden Einrichtung für die Krankenversicherung ab, empfiehlt sie aber für die Sterbegeldversicherung.

Die Versicherungsträger der Fürsorgeversicherung offenbaren den Charakter als berufständische Versicherungseinrichtung schon äußerlich in ihrem Namen durch Zusätze wie „für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende", „der Handwerks- bzw. Gewerbekammern" usw. Es bestehen zurzeit 15 Kassen. Die Rechtsform ist die des kleinen Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit. Die Kassen unterstehen nur mit wenigen Ausnahmen der örtlichen Aufsichtsbehörde. Verfassung und Verwaltung sind nach einer Mustersatzung einheitlich geregelt, ebenso Art und Umfang der Versicherungsleistungen. Die Mitwirkung der Berufsorganisationen an

den Aufgaben der Fürsorgeversicherung kommt durch Vertretung der Handwerks- und Gewerbekammern im Vorstand oder Aufsichtsrat der Kassen zum Ausdruck. Die Berufsorganisationen werden auch für die Werbearbeit herangezogen. Im Anschluß an eine Schilderung der Organisation und der Tätigkeit des Verbandes der Krankenkassen für selbständige Handwerker und Gewerbetreibende, zu welchem die berufständischen Kassen des selbständigen Handwerks und Gewerbes zusammengeschlossen sind, geben zahlenmäßige Zusammenstellungen ein Bild über die Entwicklung des Mitgliederbestandes, der Leistungen, Beitragseinnahmen und der wichtigsten tariflichen Leistungssätze bei den Kassen.

Der letzte Teil befaßt sich mit den künftigen Aufgaben auf dem Gebiete der Fürsorgeversicherung. Dabei wird davon ausgegangen, daß, besonders nach den Folgen des letzten Krieges und der Inflation, über die Notwendigkeit eines Versicherungsschutzes gegen Krankheit, Alter und Tod für den selbständigen, gewerblichen Mittelstand kein Zweifel mehr bestehen kann. Besonders wächst sich unter den heutigen Verhältnissen die Sicherung der Altersversorgung der selbständigen Handwerker und Gewerbetreibenden zu einer großen volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Aufgabe aus. Die Prüfung des bisherigen Erfolges läßt kaum erwarten, daß es auf dem Wege des freiwilligen Beitrittes in absehbarer Zeit möglich ist, die Gesamtheit der versicherungbedürftigen Selbständigen der Versicherung zuzuführen. Am wenigsten erscheint mit Rücksicht auf ihre Eigenart die Altersversicherung auf freiwilliger Grundlage mit Erfolg durchführbar. Nur der Weg einer gesetzlichen Pflichtversicherung kann zum Ziele führen. Die Richtlinien für eine gesetzliche Regelung werden in eingehenden Ausführungen gegeben. In Anpassung an den berufständischen Charakter der Fürsorgeversicherung wird getrennt von der Reichsversicherungsordnung eine Regelung im Anschluß an die Handwerkergesetzgebung gefordert. Die Versicherungspflicht soll sich grundsätzlich auf alle Personen erstrecken, die ein Gewerbe ausüben. Der Nachweis der Überschreitung einer bestimmten Einkommensgrenze soll von der Versicherungspflicht befreien können. Anstelle einer Abstufung der Beiträge und Leistungen nach der Einkommenshöhe der Versicherten sollen in der Altersversicherung Mindestbeiträge und in der Krankenversicherung Mindesttarifklassen festgesetzt werden, über die hinaus eine freiwillige Versicherung ermöglicht werden soll. Bei Aufbau der Organe der Versicherungsträger und in der Verwaltungsorganisation soll die Mitwirkung der Berufsvertretungen vorgesehen werden.

Schließlich wird noch untersucht, ob und wie weit die für Anlagezwecke aus der Fürsorgeversicherung verfügbaren Geldmittel in die Organisation der mittelständischen Kreditgenossenschaften eingespannt werden können. Um in diesem Falle die Mündelsicherheit der Anlage zu gewährleisten, wird eine selbstschuldnerische Bürgschaft der Handwerks- und Gewerbekammern und durch Gesetz die Bildung einer Zentralkreditgenossenschaft unter zwangsweiser Beteiligung und Mithaftung sämtlicher Handwerks- und Gewerbebetriebe vorgeschlagen. Diese wechselseitigen Beziehungen zwischen den Trägern einer Pflichtversicherung und der Kreditorganisation könnten wesentlich zur Lösung der Kreditfrage im selbständigen gewerblichen Mittelstand beitragen.